

---

VILLE PEKKALA & JUSSI RÖNKKÖ

**” CASE HÄMEENLINNA ”**

Strategiajohtamisen merkitys ja kehittämistarpeet paikallishallinnossa.

---

Jyväskylän yliopisto  
Taloustieteellinen tiedekunta  
**YTPP250** Liiketoimintaosaamisen  
perusteiden soveltaminen  
Huhtikuu 2010

## SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	3
2 HAASTEET PAIKALLISHALLINNOSSA.....	4
2.1 Yleisesti strategisesta johtamisesta paikallistason hallinnossa.....	4
2.2 Johto, hallinto ja varainhoito Hämeenlinnassa ja Jyväskylässä.....	5
3 COT -HANKKEEN TEEMAT JA TOIMINTATAVAT.....	8
3.1 Taustoja Cities of Tomorrow -hankkeesta.....	8
3.2 Hankkeen vaikutukset suomalaisessa kontekstissa.....	10
4 COT-VERKOSTON OPIT PAIKALLISHALLINNOSSA.....	12
4.1 Julkisen sektorin muutos osana suurempaa rakenne- ja asennemuutosta.....	12
4.2 Poliittisen hallinnon merkitys strategisessa johtamisessa.....	13
4.3 Ydinkompetenssien huomioonotto Jyväskylässä.....	15
5 STRATEGISEN JOHTAMISEN KEHITTYMINEN.....	17
5.1 Strategisen johtamisen tarkastelua Hämeenlinnan näkökulmasta.....	17
5.2 Perinteisen organisaation ongelma.....	18
6 LOPPUPÄÄTELMÄT.....	20
7 LÄHDELUETTELO.....	22
.....	
”CASE FINNPAPER”.....	23

# 1 JOHDANTO

Perehdymme tässä tutkielmassa *Bocconi School of Management*:in case-tehtävään Hämeenlinnan paikallishallinnon strategisen johtamisen kehittämisestä. Ihmisten johtaminen, eli johtajuus, on pohjimmiltaan samaa julkisella sektorilla, yksityisessä yrityksessä, kansalaisjärjestössä tai vaikkapa onnettomuuspaikalla toimivien pelastustyöntekijöiden kesken. Käytännön rutiininomaisessa johtamistyössä, *management & administration*, eli asioiden johtamisessa periaate on edelleen sama. Siksipä case Hämeenlinnaa voidaan lähestyä perinteisesti liiketalouden alaan kuuluviksi käsitetyin työkaluin ja metodein. Ei tarvita jotain erityistä ”julkisen johtamisen” käsikirjaa tai ohjenuoraa, omaa jargonia ja paradigmoja. Liiketaloudessa ja johtamisessa hyväksi käytetyssä sotatieteen muinaisessa klassikossa, Sun Tzun Sodankäynnin taidossa, asia tiivistetään seuraavin sanoin:

” Yleensä monien johtaminen on sama kuin harvojen johtaminen. On kyse organisaatiosta. Ja monien komentaminen on sama kuin harvojen komentaminen. On kyse ryhmyksestä ja viestityksestä. ”  
(Sun Tzu 2007, V: 1-2, 97)

Julkinen sektori voi omaksua yksityiseltä sektorilta toimintamuotoja ja -tapoja, joilla se voi tehostaa ja kehittää toimintaansa. Nykypäivää kuvastaa ennen kaikkea muutos – muutos, joka koskee myös sellaisia yhteiskunnan osa-alueita, jotka yleisesti käsitetään pysyviksi ja muuttumattomiksi. Poliittinen, sosiaalinen ja taloudellinen ympäristö on jatkuvassa muutoksessa, ja selviytyminen edellyttää muutoksiin sopeutumista ja muuntautumiskykyä myös julkiselta sektorilta. Strateginen johtaminen on johtamisen teorioiden tämänhetkinen kärki, ja sen käyttöönotto tapahtuu sisältä päin, ei ulkoisesta pakotuksesta. Kehittyminen edellyttää valmiutta muutokseen ja vallitsevien arvojen korvaamiseen uusilla.

” Kaavojen ja hahmojen pohjalta laadin suunnitelmat voittoa varten, mutta rahvas ei tätä ymmärrä. Vaikka kaikki näkevät ulkoiset ilmiöt, ei kukaan ymmärrä, kuinka olen luonut voiton. Siksi, kun olen saavuttanut voiton, en toista taktiikkaani, vaan vastaan muuttuviin olosuhteisiin lukemattomin eri tavoin. ” (Sun Tzu 2007, VI: 26-27, 107-108)

Organisaatiomuutoksessa on kyseessä uuden idean, ajattelu- ja toimintatavan omaksuminen, joka edellyttää ihmisiltä oppimista. Muutos voi olla ennakoivaa eli proaktiivista, reagoivaa eli reaktiivista, vähittäistä, strategista tai kaikkien edellä mainittujen yhdistelmä. Strateginen muutos vaikuttaa koko organisaatioon ja määrittää uudelleen, mikä on organisaation perustehtävä ja mitkä ovat toiminnan reunaehdot. Ihannetilanteessa strateginen muutos tapahtuu vähittäin, jotta muutokseen ehditään sopeutua, tai ainakin tulevia olosuhteiden muutoksia pystytään jossain määrin ennakoimaan ja aloittamaan muutos proaktiivisesti. Julkiseen sektoriin usein liitetty jäykkyys ja hitaus kuitenkin tarkoittavat sitä, että niiden strategiset muutokset ovat useimmiten luonteeltaan reaktiivisia: niihin liittyy hätäännys, kiire ja shokkitila äkillisestä tai aiemmin tiedostamattomasta muutostarpeesta. Case Hämeenlinnan osalta kyse on juuri tällaisen reaktiivisen muutoksen välttämisestä. Verkostoitumisella, hyvien käytänteiden vaihtamisella, tutkimuksella ja vertailulla pyritään lievittämään muutosten haittavaikutuksia. (Lämsä 2005, 184-190)

## 2 HAASTEET PAIKALLISHALLINNOSSA

### 2.1 Yleisesti strategisesta johtamisesta paikallistason hallinnossa

Modernissa paikallistason johtamisessa (*administration*) ja johtajuudessa (*leadership*) on sisäänrakentuneena kaksi eri suuntiin vaikuttavaa voimaa: paikallishallinnon merkitys kasvaa jatkuvasti, mutta samaan aikaan alue- ja kuntahallinnosta tulee koko ajan haastavampaa ja monimutkaisempaa. Painopisteen tulee olla strategisessa johtamisessa: suunnitellaan pitkällä aikavälillä, päätehtään tavoitteet, toteutetaan suunnitelmat sekä seurataan ja arvioidaan lopputulosta. Perinteiset tayloristiset johtamismallit eivät enää riitä, vaan tarvitaan kokonaisvaltaista johtamisen uudelleenkeksimistä, jolla ei ole edeltävän johtamisparadigman painolastia. Niin sanottu puhtaalta pöydältä aloittaminen on yleensä kuitenkin käytännössä mahdotonta, eritoten kun puhutaan satoja tai tuhansia henkilöitä työllistävistä instituutioista ja byrokratian välineistä, joilta vaaditaan samaan aikaan poliittista vastuuta, sivistystä ja valistusta ("akateeminen paternalismi"), lähidemokratiaa ja kansalaisten osallistumista sekä taloudellista kustannustehokkuutta. Omat haasteensa asettaa lisäksi viime vuosikymmeninä kiihtynyt globalisaatiokehitys. Suomen kunnat eivät kilpaile enää vain Suomen, vaan koko maailman, kuntien kanssa; kunnan talouden perustaksi muodostunut yritys saattaa siirtää tuotantonsa Aasiaan tai aasialainen yritys saattaa suurteollisuutta suomalaiseseen kuntaan. Tätä kuvaamaan käytetään termiä "glocality" (*global + locality*) – paikallishallinto ei voi eristäytyä muusta maailmasta, vaan päätöksenteon tulee olla sekä paikallisesti että globaalisti kestävä. Suomen kaltaisissa maissa, joissa kilpailuetu ei synny halvasta, vaan osaavasta ja korkeasti koulutetusta, työvoimasta, paikallistason johtamisen tärkeimmiksi kysymyksiksi nousevat miten houkuttaa ammattitaitoista työvoimaa ja miten luoda puitteet ammattitaitoista työvoimaa edellyttävälle yritystoiminnalle.

Toimiympäristön muutosta leimaavat 2000-luvulla ennen kaikkea vaatimukset keveämmän hierarkian organisaatiosta, organisaatioiden välisten rajojen hämärtyminen ja jatkuva muutos sekä niin sanotun tiimiytymisen (ryhmytyöskentely, tulosityksiköt) lisääntyminen. Tähän kehitykseen liittyy myös vahva henkilöstön monimuotoisuuden eli diversiteetin lisääntyminen: ikä, sukupuoli, sosioekonominen tausta, erilaiset työsuhteet, kansallisuus, etninen tausta, uskonto, seksuaalinen orientaatio. Modernissa organisaatiossa ja toimivassa johtamisessa korostuvat oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon, joustavuuden sekä organisaation suorituskyvyn ylläpidon haasteet. Ehdoton edellytys näistä haasteista selviytymiselle on innovatiivisuuden kehittäminen organisaation sisällä. Mitä muuttuvampi organisaation ympäristö on, sitä innovatiivisempaa toiminnan on oltava. Innovatiivisuutta voidaan tukea organisaation selkeillä ja motivoivilla päämäärillä, luomalla tunne jokaisen työpanoksen merkityksellisyydestä, luomalla turvallinen, osallistuva ja vuorovaikutteinen ilmapiiri, keräämällä aktiivisesti palautetta ja sitoutumalla suoritusasteen kehittämiseen, avoimella ja rakentavalla suhtautumisella, joka sietää myös epäonnistumisia, sekä – kaikkein tärkeimpänä – panostamalla riittävästi aikaa, resursseja ja työtä innovaatioihin. (Lämsä 2005, 28-37)

Perinteinen pohjoismainen malli, jossa kunta muodostaa alueellaan julkisten palvelujen tarjonnan monopolin, asettuu kyseenalaiseksi. Erikoistumisella haetaan tehokkuutta ja korkeampaa laatua keskittymällä ydinosaamisalueisiin. Monopolin ylläpitäjästä tulee palvelujen takaaja tai mahdollistaja: palvelut voidaan ostaa niihin erikoistuneilta alan markkinajohtajilta, tehtäviä voidaan ulkoistaa, mikäli kunnan palkkalistalla olevat työntekijät työskentelevät vajaateholla. Palvelun takaamisen kuntalaisille ei enää edellytetä merkitsevän myös palvelun tarjoamista. Tämä vapauttaa paikallishallinnon voimavaroja, joka mahdollistaa paitsi resurssien redistribuution, myös reallokoinnin. Puutteellisia toimintoja voidaan täydentää ja jotain uutta on mahdollista luoda. Ilman resurssien, edes väliaikaista, vapautumista minkään tasoisten muutosten toteuttaminen on todella paljon vaikeampaa. Tiiviimpi yhteistoiminta julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä asettaa täysin uudenlaisia vaatimuksia paikallishallinnolle. Pääpaino on holistisessa ajattelutavassa, kokonaisvaltaisten johtamisstrategioiden luomisessa, mutta menettämättä vallan ja vastuun alaspäin jakamisesta saavutettuja etuja. Sentralisaatio ja holistinen näkökulma kulkevat usein käsi kädessä, mutta desentralisoitu johtaminen nostaa tehokkuutta ja tulee lähemmäs jokaista kansalaista – näiden yhdistäminen on vaikein kysymys ja tärkein yksittäinen tekijä paikallishallinnon strategisen johtamisen näkökulmasta. Kansalaiset ovat ennen kaikkea poliittisesti aktiivisia kansalaisia, eivät vain kunnan maksavia asiakkaita, mutta ihan mitä tahansa ei tietenkään voida oikeuttaa pelkällä kansalaisuudella, vaan on ajateltava myös tehokkuutta, kannustavuutta ja kestävää kehitystä. Kehityssuunta on selvä: keskitetystä kohti desentralisoitua, monopoleista kohti yhdistelmäjärjestelmiä. Avoimeksi, ja paljon vaikeammin vastattavaksi, kysymykseksi jää miten tätä kehitystä tuetaan ja rakennemuutoksista selvittäään kivuttomimmin.

## 2.2 Johto, hallinto ja varainhoito Hämeenlinnassa ja Jyväskylässä

Hämeenlinnan ja Jyväskylän kaupunkien välillä on paitsi huomattavia eriäväisyyksiä myös yllättäviä yhtäläisyyksiä sekä lähtökohtien että haasteiden suhteen. Vuoden 2009 kuntaliitosten jälkeen molempien väkiluku ja pinta-ala kasvoivat: Hämeenlinnasta tuli noin 1800 neliökilometrin ja 66 000 asukkaan kaupunki<sup>1</sup>, Jyväskylästä noin 1200 neliökilometrin ja 129 000 asukkaan kaupunki<sup>2</sup>. Kuntaliitokset Hämeenlinnassa ja Jyväskylässä tuovat omat hankaluutensa johtamiskulttuuriin ja sen kehittämisyrittämyksiin. Infrastruktuurin ja hallinnon yhdistäminen ei koskaan suju ongelmitta. Jyväskylässä päänvaivaa ovat tuottaneet veden, sähkön, lämmön ja viemäroinnin kustannukset ja investointipaineet, Hämeenlinnassa taas pelko palveluiden vähenemisestä tai täydestä häviämisestä reuna-alueilla. Maantiedekään ei ole hallinnon kehittämisen puolella, kun molemmissa kunnissa kartta on muodostunut varsin mielenkiintoiseksi: pitkät välimatkat ja epäyhtenäiset kokonaisuudet hankaloittavat tehokasta toteutusta monissa käytännön asioissa, kuten vesijohdotuksissa. Jyväsky-

1 **Hämeenlinnan kaupunki.** *Tilastotietoa Hämeenlinnasta.* [Http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/Tilastotietoa/](http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/Tilastotietoa/), 15.4.2010.

2 **Jyväskylän kaupunki.** *Tietoja Jyväskylästä.* [Http://jyvaskyla.fi/info/tietoja\\_jyvaskylasta](http://jyvaskyla.fi/info/tietoja_jyvaskylasta), 15.4.2010.

län asukastiheys on noin kolminkertainen Hämeenlinnaan verrattuna. Hämeenlinna on perinteinen hallintokaupunki, jossa valtion ja julkisyhteisöjen työllistävä merkitys on huomattava. Jyväskylä on profiloitunut korkeakoulutukseen ja keskiraskaaseen teollisuuteen. Hämeenlinnan väestö on ikään-  
tyneempää, mutta Jyväskylässä on enemmän työttömiä.<sup>3</sup> Sekä Hämeenlinna että Jyväskylä ovat alueellisia kasvukeskuksia ja hallinnollisia keskittymiä, joiden menestys ja ongelmat heijastuvat ympäryskuntiin Hämeessä ja Keski-Suomessa. Osaltaan tämä on varmasti ollut myös syy kuntaliit-  
toksiin: pienemmät ja vähävaraisemmat kunnat ovat hakeneet turvaa kehittyvistä kasvukeskuksista. Ilman perustavanlaatuisia muutoksia ja tarveharkintaisia leikkauksia tämä tarkoittaisi sitä, että kas-  
vukeskukset joutuisivat kehyskuntien maksumiehiksi. Hämeenlinnan ja Jyväskylän taloudet eivät ole kuitenkaan niin hyvällä tolalla, että ne pystyisivät samaan aikaan ylläpitämään omaa kasvuaan ja elättämään alueita, joiden taloudenpito on ollut vuosia heikoilla kantimilla.

Molemmille kunnille haasteena on kansalaisten osallisuuden kehittäminen. Vaikka paikallis-  
hallinto on kaikkein lähimpänä tavallisen ihmisen arkielämää, suurta osaa kansalaisista osallistumi-  
nen edes äänestämällä ei kiinnosta – vain europarlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuus on matalam-  
paa. Viime kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus oli molemmissa kaupungeissa liki samaa luokkaa,  
noin 60 %<sup>4</sup>, ja kaupunginvaltuuston poliittinen jakauma on jokseenkin samankaltainen: Hämeenlin-  
nassa SDP sai 32 %, Kokoomus 32 % ja Keskusta 13 % äänistä, Jyväskylässä SDP 26 %, Kokoo-  
mus 21 % ja Keskusta 19 % äänistä.<sup>5</sup> Vaihtoehtoisten vaikuttamisen mallien, kuten ideapajojen tai  
aloitteista palkitsemisen, kehittely ei ole vielä tuottanut toivottuja tuloksia. Alle 29-vuotiaiden eli  
nuorten kaupunkilaisten poliittiseen ja sosioekonomiseen syrjäytymisriskiin on havahduttu. Työllis-  
tämistoimilla, nuorisovaltuustoilla, nivelvaiheen (15-16-vuotiaat) ennakoivilla toimenpiteillä, päih-  
de- ja muilla sosiaalipalveluilla on jo merkittävä poliittinen merkitys ja painoarvo, mutta taloudel-  
listen puitteiden rajallisuudesta johtuen näihin ei olla voitu panostaa. Aiemmin on keskitytty lähinnä  
hallinnon ja johtamisen käytännön tason ongelmiin, kun taas poliittinen aspekti on jätetty liian vä-  
hälle huomiolle. Tämä merkitsee johtamisen näkökulmasta suurta haastetta, miten selviytyä haasta-  
vista tehtävistä, joihin kohdistuu nyt suuri huomio (poliittinen polttopiste), mutta joiden toteuttami-  
seen on käytettävissä vajaat resurssit. Eritoten sosiaalipuolella henkilöstöjohtamisen haastavuus on  
kasvanut huomattavasti, kun työntekijät ovat ylityöllistettyjä, mutta usein alikoulutettuja sekä ali-  
palkattuja. Sosiaalipalveluista riippuvaisten, eli ”sosiaalihuollon asiakkaiden”, määrä on myös jat-  
kuvasti kasvanut. Kiristynyt taloudellinen tilanne asettaa niin sanotulla juustohöyläperiaatteella kus-  
tannustehokkuuspaineita myös tälle, jo ennestään tiukoille kiristetylle, sektorille. Näiden palvelui-  
den tuottavuuden ja tehokkuuden mittaaminen on kuitenkin oma ongelmansa, johon ei myöskään  
olla löydetty yksiselitteistä ja toimivarmaa ratkaisua.

Molemmat kaupungit ovat pitkälti riippuvaisia valtionhallinnosta. Jyväskylän koulutustar-  
jonta ja Hämeenlinnan hallinnolliset virastot ovat osa valtion alueellistamisohjelmaa. Molemmilla

3 **Tilastokeskus.** *Tilastotietoa Suomen kunnista.* [Http://www.stat.fi/tup/kunnat/tilastotietoa.html](http://www.stat.fi/tup/kunnat/tilastotietoa.html), 15.4.2010.

4 **Tilastokeskus.** *Kunnallisvaalien tietokantataulukoita.* [Http://www.stat.fi/til/kvaa/tau.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/tau.html), 15.4.2010.

5 **Yle.** *Kunnallisvaalit 2008.* [Http://www.yle.fi/vaalit2008/tulospalvelu/kunnat/](http://www.yle.fi/vaalit2008/tulospalvelu/kunnat/), 15.4.2010.

olisi intressejä saada alueellistamisen yhteydessä itselleen lisää perinteisesti Helsingin toimintoiksi ymmärrettyjä instituutioita, mutta kummallakin on niitä jo väkilukuun nähden huomattava määrä. Jyväskylän tapauksessa tärkeäksi kysymykseksi nousee hallituksen energiapolitiikka. Ei riitä, että Jyväskylässä yritetään sopeutua öljyn hinnan vaihteluihin ja yleisen mielipiteen muutokseen kohti vihreämpää energiaa, vaan huomioon pitää ottaa vielä poliittiset linjaukset kivihiilestä, turpeesta ja biovoimasta. Tässä mielessä Keski-Suomen alueella merkittävimpiä lobbausprojekteja onkin saada turpeen määrätelmä muutettua uusiutuvaksi tai hitaasti uusiutuvaksi luonnonvaraksi, kun se ei kansainvälisten normien mukaan sitä tällä hetkellä ole. Tässä suhteessa paikallishallinto on hyvin tiiviissä yhteydessä paitsi valtiohallintoon, myös EU:n ylikansallisiin toimielimiin. Suora vaikuttaminen ohi Suomen valtion onkin kasvattanut merkitystään vuoden 1995 jälkeen jatkuvasti. Tästä syntyy eturistiriitoja, kun valtio pyrkii ajattelemaan koko maan etua ja paikallishallinto vain omaa alueellista etua, sekä selvää tehottomuutta, kun asioita ajetaan monelta taholta, usealla ”suulla” ja vieläpä eri suuntiin.

### 3 COT -HANKKEEN TEEMAT JA TOIMINTATAVAT

#### 3.1 Taustoja Cities of Tomorrow -hankkeesta

Hämeenlinnan kaupunki otti osaa niin sanottuun Cities of Tomorrow -hankkeeseen, jonka tavoitteena oli kehittää projektiin osallistuneiden kaupunkien hallintokulttuureja. Mukana oli kaupunkeja ympäri maailmaa ja tavoitteet olivat moninaiset. Hankkeen myötä pyrittiin muun muassa parantamaan kaupunkien asukkaiden osallistumismahdollisuuksia, edistämään palvelulähtöistä ajattelua sekä tehostamaan palveluntuotantoa. Projektin keskiössä oli oppimisteema; mukana olleet kaupungit joutuivat jatkuvasti löytämään uusia toimintatapoja ennen kaikkea keskustelemalla ja jakamalla käyttökelpoisia ideoita toistensa kanssa. Hanke kehittyikin vuosien varrella melko perinpohjaisesti. CoT-projektin käynnistyttyä 1990-luvun alussa olivat uuden julkishallinnon (New Public Management) periaatteet keskeisiä, mutta monen muutossuunnan jälkeen 2000-luvun loppupuolella oli keskiöön noussut vahvasti strategisen johtamisen modernimmat muodot. Samalla kaupunkien välinen kanssakäymisestä ja verkostoitumisesta oli tullut aivan oleellinen tekijä hallintokulttuurin kehittämisessä.

CoT -hankkeen lähtösäyksenä toimi vuonna 1993 kaupungeille järjestetty kilpailu, jossa arvioitiin osallistujakaupunkien hallintoja moninaisilta tasoilta. Kilpailun tarkoituksena oli lisätä keskustelua hyvään hallinnointiin liittyvistä teemoista ja tuoda esille erilaisista lähtökohdista esiin nousseita innovaatioita. Niinpä vuonna 1995 päätettiin osallistujakaupunkien välistä yhteistyötä syventää CoT-hankkeen myötä. Alussa kanssakäyminen oli vielä melko pintapuolista, lähinnä tuotiin esiin omia, jo hyväksi havaittuja toimintatapoja ja strategioita. Johtamisteemat liikkui vielä perinteisillä osa-alueilla, kuten rationaalisessa strategisessa suunnittelussa sekä laatu- ja projektijohtamisessa. Lisäksi hankkeeseen osallistuivat pelkästään tietyt kaupunkien hallintoammattilaiset, jolloin esimerkiksi kunnallispoliitikot ja asukkaat eivät olleet projektissa mukana. Yhteisö ei ollut vielä kovin tiivis ja vuorovaikutus oli rajoittunutta. CoT-kaupunkien välinen yhteistyö ei juuri poikennut mistä tahansa kaupunkien välisestä yhteistyöstä. Tässä suhteessa edistysaskeleita otettiin vuosina 1996–1997, jolloin kaupungit ottivat asialistalleen kompleksisempia teemoja, kuten työttömyyden hoidon paikallistasolla, monikulttuurisuuden sopeutumisen sekä strategisen johtamisen. Yhteistyö syveni myös käytännön tasolla, sillä tällöin perustettiin eri teemoihin keskittyneitä ryhmiä, jotka kokoontuivat entistä useammin. Enää ei tyydytty vain keskustelemaan siitä, mitkä asiat oli hoidettu hyvin, vaan keskustelua pyrittiin syventämään haastamalla vanhoja toimintatapoja myös sinällään jo toimivissa kokonaisuuksissa. CoT-hanke siirtyi sekä periaatteellisesti että käytännössä uudelle tasolle.

Vuosien 1997 ja 2000 välillä ryhdyttiin todenteolla toteuttamaan uudenlaista CoT-mallia. Avainelementtinä tässä oli ulkopuolisen arvioijan mukaantulo. Katsottiin, että objektiivisen, kriittisen ja mahdollisimman monipuolisen näkökulman saamiseksi oli tarpeen ottaa mukaan taho, joka pystyi antamaan rehellisen ja kaunistelemattoman arvion kaupunkien hallintokulttuurien

heikkouksista ja vahvuuksista. Tällä tavoin yhteisöstä tuli reflektiivisempi ja hedelmällinen vuorovaikutus oli todella mahdollista. Haluttiin keskittyä asioihin, joissa ei oltu vahvoja ja kehittää näitä osa-alueita siten, että parannukset näkyivät aina käytännön tasolla asti. Yhä laajempi joukko ihmisiä pyrittiin saamaan tietoiseksi uudistuksista, esimerkiksi kunnallispoliitikot sekä mahdollisimman paljon myös kuntalaiset. Keskeisiksi teemoiksi nousivat kunnallishallinnon hajauttaminen, päätöksenteon demokratisoiminen sekä yksityisen sektorin toimintatapojen käyttöönotto. Ensimmäisen tavoitteena oli höllentää byrokraattisia rakenteita ja viedä esimerkiksi budjettivastuuta pienemmille ja erikoistuneille yksiköille. Toisen teeman kautta pyrittiin aktivoimaan kolmannen sektorin toimijoita siten, että tavalliset kansalaiset pystyivät vaikuttamaan elinympäristönsä asioihin entistä tehokkaammin. Kolmannen kohdan kautta kaupunkiin haluttiin monipuolisempaa palveluntarjontaa. Kuntien vastuuta tässä suhteessa haluttiin karsia ja tätä pystyttiin toteuttamaan etenkin kilpailuttamalla ja yksityistämällä palveluita. Tällä tavoin tahdottiin myös estää palvelujen laadun heikkeneminen. Kunnan roolia haluttiin siis muuttaa enemmän palveluntarjoajan tai -takaajan suuntaan. Ylipäätään kaupunkien hallinnoissa korostettiin joustavuutta ja sitä, ettei vanhoihin kaavoihin, malleihin ja vastauksiin saanut hirttäytyä. Tässä mielessä CoT-yhteisö oli erittäin tärkeä, sillä uusia ideoita tuli usein nimenomaan sitä kautta. Kaiken uudistusajattelun taustalla oli strateginen johtaminen, josta tuli erittäin keskeinen väline hallintomuutoksia tehtäessä.

Strateginen johtaminen ei ole kovin selkeärajainen tai yksiselitteinen käsite. Sitä voisi kuvata yläkäsitteeksi, joka sisältää monenlaisia suuntauksia koskien esimerkiksi kunnallishallinnon modernisointia. Käsite muuttuu ja kehittyy ajan myötä. On kuitenkin välttämätöntä, että siitä pystytään erottamaan tiettyjä pääpiirteitä ja -elementtejä. Strategisen johtamisen keskiössä on kokonaissuunnitelman hahmottaminen. Pitää siis tietää, missä ollaan nyt, minne halutaan mennä ja mitä halutaan muuttaa. CoT-kaupunkien yhteydessä suunnitelmiin kuului edellisessä kappaleessa lueteltuja tavoitteita. Jotta organisaatio pystyy ottamaan käyttöönsä uusia toimintamalleja, pitää sen rakenteen tietenkin muuttua ja joustaa muutoksen mukana. Uudistaminen ei sinänsä saa olla itse tarkoitus, vaan sille pitää olla selkeät perusteet. Usein nämä liittyvät esimerkiksi kustannustehokkuuden lisäämiseen. (Robbins 2000, 197–198.) On aivan oleellista, että koko organisaatio ja sen hallinto saadaan saman strategian taakse, eivätkä eri yksiköt tee kokonaisuuden kannalta tehottomia ja ristiriitaisiakin asioita. Tämän onnistumiseksi on tavoitteiden hyvä olla konkreettisia ja niiden on sijoitettava aikajänteellä sopiviin kohtiin. Strategiaa pitää pystyä arvioimaan kriittisesti koko ajan, eikä sen viilaaminen ja muuttaminen saa olla liian vaikeaa. Myös loppuarviointi on hyvä suorittaa kriittisin silmin. Strategian onnistumisia ja epäonnistumisia pitää pystyä arvioimaan realistisesti. <sup>6</sup>

Hämeenlinna valittiin CoT-hankkeeseen suomalaisista kaupungeista. Se on melko

<sup>6</sup> Johanson, Jan-Erik. *Strateginen johtaminen -luentomateriaali*.  
<http://www.valt.helsinki.fi/staff/jjohanso/luento1.ppt>, 15.4.2010.

tyypillinen keskisuuri suomalaiskaupunki, jossa asuu noin 50 000 asukasta. Se on toiminut perinteisesti hallintokeskuksena ja nykyisinkin Hämeenlinna on Etelä-Suomen läänin pääkaupunki. Sillä on vahva itsenäinen asema suhteessa valtioon, niin kuin Suomessa on perinteisesti tapana ollut. Etenkin 1990-luvun alun syvä taloudellinen lama vahvisti kuntien asemaa omassa palveluntuotannossaan entisestään. Useissa, etenkin pienemmissä kunnissa tällä oli erittäin lamaannuttavia vaikutuksia. Myös Hämeen seutu kärsi laman vaikutuksista. Kunnan asema työllistäjänä on täten ollut hyvin keskeinen. Koska kattavia sosiaali- ja terveystalouksia on pidetty pohjoismaisen hyvinvointivaltion tärkeimpänä tunnusmerkkinä, on kuntien työllistävä vaikutus ollut erityisen merkityksellinen naisille. Sama pätee koulutuslaitoksen kohdalla.

### **3.2 Hankkeen vaikutukset suomalaisessa kontekstissa**

Suomalaiset kunnat kohtaavat tulevaisuudessa tiettyjä yhteisiä ongelmia, jotka asettavat suuria haasteita niiden johdoille ja hallinnoille. Ensimmäisenä esiin nousee työttömyys. Nykyinen taloudellinen taantuma on kärjistänyt jo ennestään vakavaa työttömyysongelmaa. Julkisen sektorin tehostaminen ja vaihtoehtoisten palveluntuotantomallien käyttöönotto on vähentänyt sen työntekijöiden tarvetta, mikä on lisännyt etenkin naisten työttömyyttä. Koska Hämeenlinna tunnetaan hallinnollisena keskuksena ja kaupungin työllistävä merkitys on ollut poikkeuksellisen suuri, on se kokenut tämän vaikutuksen tavallista voimakkaammin. Yleisesti ottaen nykyisin ollaan erityisen huolissaan myös nuorisotyöttömyyden kasvusta. Toinen keskeinen huoli koskee väestön ikääntymistä, joka tulee rasittamaan kansantaloutta yhä enenevässä määrin. Puhutaan niin sanotun huoltosuhteen vääristymisestä, eli työtätekeviä on liian vähän suhteessa muuhun väestöön. Tällöin verovaroja ei kerry riittävästi ja julkisia palveluita ei enää pystytä tarjoamaan riittävästi. Hämeenlinnan kohdalla ikääntymiskehitys on vielä hieman keskimääräistä voimakkaampaa.

Kunnat pyrkivät vastaamaan näihin haasteisiin monin keinoin. Yksi näistä on jo mainittu yksityisen sektorin toimintakeinojen käyttöönotto palveluntuotannossa. Tällä tavoin halutaan turvata palvelujen saatavuus ja laatu. Toiseksi keskeiseksi toimintatavaksi on noussut kuntarajat ylittävä yhteistyö, joka on selvimmin näkynyt monina kuntaliitoksina. Lisäksi esimerkiksi naapuruskuntien yhteistyö terveys- ja sosiaalipalvelujen tuottamisessa on nykyisin varsin yleistä. Kunnat kamppailevat niukkojen resurssien kanssa ja selvitäkseen niiden on kyettävä löytämään kustannustehokkaita toimintatapoja. Hallinnon hajauttaminen on ja vastuun jakaminen alemmille tasoille on osoittautunut käytännölliseksi ja toimivaksi keinoksi päätöksenteon tehostamiseksi. Joustavuuden lisääntyminen on etenkin nopeuttanut hallinnon sisäisiä prosesseja. (Robbins 2000, 189.)

Hämeenlinna otti käyttöönsä niin sanotun Hämeenlinna-mallin 1990-luvun puolivälissä CoT-hankkeen innoittamana. Kaupunki oli aloittanut hallintonsa uudistamisen kuitenkin jo aikaisemmin, 1980-luvun puolella. Aluksi päälinjana oli tulosjohtaminen, josta siirryttiin laman vaiku-

tusten seurauksena vapaa kunta -kokeiluun. Samaan aikaan pyrittiin edistämään myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hämeenlinna-mallin mukana keskiöön nousivat strateginen johtaminen sekä kansainvälisen yhteistyöverkoston hyödyntäminen. Esimerkiksi englantilaiselta Braintreen kaupungilta omaksuttiin asiakaspalveluun liittyviä kehitysideoita. Mallin päätarkoituksena oli oppia huomioimaan kuntalaisten tarpeita paremmin ja demokratisoida päätöksentekoa. Kuntalaisille haluttiin antaa mahdollisimman konkreettisia välineitä ja väyliä, joiden kautta esimerkiksi palautteenanto kävisi vaivattomasti. Näin kuntalaisten ääntä haluttiin enemmän kuuluviin kaupungin päätöksenteossa. Myös kunnan työntekijöiden kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin ruvettiin kiinnittämään entistä tarkemmin huomiota. Ajatuksena oli se, että tyytyväiset työntekijät ovat myös tehokkaita työntekijöitä. Tämän lisäksi todettiin, että hallinnon uudistamisessa on välttämätöntä ottaa huomioon yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin sekä muiden kuntien kanssa. Kaupungin roolia haluttiin muuttaa palveluntarjoajasta palveluntakaajan suuntaan. Kaikki tämä piti pystyä toteuttamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti.

CoT-projekti on ollut Hämeenlinnalle monin tavoin opettavainen projekti. Teemoja ja toimintatapoja on ollut pakko mukauttaa nopeasti muuttuvassa maailmassa. Johtamistyylien kohdalla on selkeästi nähtävissä strategisen johtamisen merkityksen ja painoarvon lisääntyminen. Se on havaittu käyttökelpoisimmaksi toimintatavaksi nykytilanteessa. Yleisistä teemoista kaupungin kohdalla keskeisimmäksi on noussut asiakas- ja palvelukeskeisyyden korostaminen. Tämä on ollut hyvä ratkaisu, sillä kuntalaisia vartenhan kaupunkia loppujen lopuksi pyöritetään. Myös hallinnon hajauttaminen on osoittautunut hyväksi ratkaisuksi. Se on osaltaan demokratisoinut ja tehostanut päätöksentekoprosesseja. Kolmantena keskeisenä teemana on ollut kilpailuttamisen ja yksityistämisen lisääminen kunnan palveluntuotannossa. Tämä on tiukassa taloustilanteessa varmasti ollut välttämätöntä. Tältä osin oppimisprosessi vaatii epäilemättä aikaa, sillä oikea suhde kunnan itsensä tuottamien ja yksityisten palvelujen välillä on hyvin vaikeasti määriteltävä. Laadukkaiden peruspalvelujen tuottaminen on kuitenkin kunnan keskeisin tehtävä ja on erittäin tärkeää, että niitä pystytään tarjoamaan mahdollisimman monelle ja mahdollisimman laadukkaasti. CoT-hankkeen mukanaan tuomat kansainväliset kontaktiverkostot ovat olleet Hämeenlinnalle erittäin hyödyllisiä. Niiden kautta on pystytty omaksumaan etenkin konkreettisia ideoita ja malleja. Kaupunki on osoittanut, että kansainvälisten kontaktien hyödyntäminen on nyky maailmassa todella suositeltavaa ja opettavaista. Pitää osata myöntää omat heikot kohdat ja pyrkiä löytämään näihin korjauskeinoja. Tällä tavoin voidaan todella vaikuttaa kunnallishallinnon toimivuuteen ja saada aikaan konkreettisia parannuksia. Aluksi melko abstraktilta ja kaukaiselta tuntunut kansainvälinen yhteistyö sai lopulta aikaan muutoksia, jotka vaikuttavat hämeenlinalaisten jokapäiväiseen elämään. Tästä voisivat ottaa oppia muutkin suomalaiset kunnat.

## 4 COT-VERKOSTON OPIT PAIKALLISHALLINNOSSA

### 4.1 Julkisen sektorin muutos osana suurempaa rakenne- ja asennemuutosta

Pyrkimys kohti holistista strategiajohtamista konkretisoituu neljään kulmakiveen: vision rakentamiseen, muutosjohtamiseen, koordinointiin ja arviointiin. Painopistettä tulee siirtää hallinnollisuudesta kohti osallistuvaa paikallistason demokratiaa. Johtaminen paikallishallinnossa ei voi olla pelkkää hallinnollista virkamiestyötä. CoT-projektin suurimpia ansioita ovat olleet käytännön tason muutokset desentralisaatiossa, vallan ja vastuun delegoinnissa sekä autonomian lisäämisessä. Paikallistasolla tällainen kehitys tarkoittaa käytännössä sitä, että toimielimet ja toimeenpanovaltaa käyttävät toimijat, esim. lautakunnat tai kunnan virkamiehet, saavat entistä suuremman vapauden toimia niille asetettuja resursseja hyödyntäen. Olennaista on kommunikaation toimivuus ja toiminnan seuranta. Autonomia ei saa tarkoittaa, että jokainen paikallishallinnon osayksikkö toimii toisistaan tietämättä, koska se merkitsisi tehottomuutta. Valvovan elimen tehtäväkuva kevenee, kun valtaa ja vastuuta jaetaan alaspäin, mikä mahdollistaa kokonaisvaltaisemman näkökulman ottamisen johtamiseen. Uudistukset valvonnassa, johtamisessa, taloushallinnossa ja budjetoinnissa antavat edellytykset tälle kehitykselle. Kehitys on konkretisoitunut muun muassa tulosjohtamisena, tulosityksikköinä, laatusurantana ja ryhmätyöskentelynä, joita hallinnoidaan projektien, hankkeiden ja verkostojen avulla. Alayksiköiden pitää erikoistua ja syventää osaamistaan, mutta ylemmällä hierarkiassa pitää generalisoitua ja hallita kokonaiskuva. Selkeät tavoitteet, tehokas tavoitteiden toteutus, järjestelmällinen tulosten seuranta voidaan käsittää lainatuksi yksityisen sektorin puolelta liike-elämästä. Mutta koska yksityiselläkin sektorilla on huomattu sosiaalisen ja poliittisen vastuun merkitys - esimerkiksi tuotteita saatetaan markkinoida eettisinä tai vihreinä - ei julkishallinnon puolellakaan voida tätä aspektia missään nimessä laiminlyödä. Demokratia ja kansalaisyhteiskunta täytyy saada yhdistettyä näihin ”liikejohdollisiin” uudistuksiin ja periaatteisiin. Perinteisesti yksityiseksi tai julkiseksi sektoriksi ymmärretyn raja hälvenee ja ne omaksuvat asioita toisistaan.

CoT-projektissa nimettiin kaksi päähaastetta koko julkiselle sektorille, niin paikallis- kuin keskushallinnolle: 1) siirtyminen sektorioptimoinnin strategiasta koko hallinnon strategiaan ja 2) siirtyminen sisäisestä modernisaatiosta paikallishallinnon ja sen poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön uudelleenmäärittelyyn. Ensimmäisellä tarkoitetaan luopumista vanhakantaisesta ajattelusta, jossa ajatellaan yksinomaan vaikkapa työpolitiikkaa tai kunnan kaavoitusta. Ensisijaista on lähteä aina liikkeelle kokonaiskuvasta ja siirtyä siitä asteittain alemmaksi: miten työpolitiikka vaikuttaa suomalaisten hyvinvointiin tai terveyteen, mitkä ovat teollisuuden ja asukkaiden intressit kaavoituksessa, miten nämä osa-alueet palvelevat kokonaiskuvaa. Jälkimmäisellä tarkoitetaan keinoitekoisen vanhojen raja-aitojen sisällä toimitetun uudistamisen lopettamista ja siirtymistä kokonaan uuteen paradigmaan. Mitään todellista kehitystä tai reformeja ei synny, jos ajattelu on lukittu olemassaoleviin rakenteisiin, vaan on tarpeen hahmotella käsitteet uudestaan ja rakentaa puhtaalta

pöydältä – *to think outside the box*. Yksityisen sektorin puolella näihin haasteisiin on jouduttu vastaamaan jo aiemmin, kun julkisella puolella koko strategisen johtajuuden nykyinen ”bisnesmuoto” tekee vasta tuloaan. Yksityisellä puolella kehitys alkoi 1930-luvulla budjettireformeista, minkä jälkeen siirryttiin pitkän aikavälin suunnitelmiin, otettiin käyttöön strategiset liikeyksiköt, aloitettiin yhtiötason strateginen suunnittelu ja lopulta kehitettiin strategisen johtamisen konsepti 1980-luvun puolivälissä. Paikallishallinnon strategisen johtamisen kehittämisessä on erinomainen etu, että yksityinen sektori toimii sekä varoittavana että malliesimerkinä. Kehitys voi näin ollen olla nopeampaa ja sisältää vähemmän negatiivisia lieveilmiöitä, mikäli menneisyydestä osataan ottaa opiksi. Tavoitteena on saavuttaa strateginen johtaminen, johon kuuluvat 1) tasapainotettu toimintaportfolio, 2) tuotannon synergia ja yhteistyöedut sekä 3) kiinteä yhteys strategisten ja toimeenpanevien instrumenttien ja järjestelmien välillä. Toimintaportfolio paikallishallinnossa koostuu lakisäätelisistä velvoitteista, refleksiivisistä kilpailuvalteista (kilpailu asukkaista ja yrityksistä) ja erityisistä olosuhteiden asettamista pakoista. Resurssien tehokas yhteiskäyttö tarkoittaa, että yhteys tulosityksiköiden välillä toimii, ja tämä edellyttää strategisten toimijoiden (valvoja) kiinteää ja toimivaa yhteyttä toimeenpanijoihin (tekijä).

## 4.2 Poliittisen hallinnon merkitys strategisessa johtamisessa

Auktoriteetti liittyy valtaan. Valtaan sisältyy oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia, jotka liittyvät määrättyyn asemaan organisaatiossa. Johtajan auktoriteetti sisältää oikeuden tehdä päätöksiä organisaation nimissä ja puolesta, suoran auktoriteetin toisiin henkilöihin eli alaisiin sekä oikeuden valvoa työtä, välineitä ja resursseja. Valta on ihmisen kyvykkyyttä saada muut toimimaan haluamallaan tavalla. Poliittinen käyttäytyminen on vallankäyttöä käytännössä – valta on siis jo lähtökohtaisesti poliittista, vaikka organisaatio itsessään ei sellaiseksi käsitettäisikään. Epäonnistuminen strategisessa johtamisessa voidaan nähdä ensisijaisesti johdon kyvyttömyytenä toimia poliittisesti ja käyttää vaikuttamisen taktiikoita tehokkaasti tai naiiviutena organisaation ”poliittisessa pelissä”. Poliittisuus on ongelmanratkaisua sellaisissa tilanteissa, joissa instituution tai muun organisaation toimijoilla on työhön liittyviä erilaisia arvoja tai kun arvot ovat samat, mutta näkemykset käytettävistä keinoista eroavat. Organisaatiot ovat ennen kaikkea poliittisia areenoita: niissä tehtävät päätökset perustuvat vain osittain rationaaliseen järkipäiseen päättelyyn. Valta on foucault'laisittain kaikkialla läsnä: käytännöissä, normeissa, sosiaalisessa läsnäolossa. Vallaksi voidaan ymmärtää myös hyväksytyn ja ei-hyväksytyn, normaalin ja epänormaalin, välinen rajanveto. Luomalla ”normaali-käyttäytymistä” käytäntöjen ja organisaation todellisuudenmuodostuksen kautta, käytetään valtaa ilman että vallankäyttäjää puuttuu aktiivisesti tai edes valvoo toimintaa. (Lämsä 2005, 217-222)

Mitä nopeampaa paikallishallinnon modernisaatiokehitys on, sitä suurempi riski on poliittiseen aliohjaavuuteen: uudistettu hallinto ja perinteinen poliittinen järjestelmä eivät ole tasapainossa.

Liiketaloudellisten oppien ja näkökulmien ei pidä antaa dominoida kenttää, joka on ensisijaisesti poliittinen ja omaa sosiaalisia, niin sanottuja pehmeitä, arvoja. Anglosaksisissa maissa asia on ratkaistu niin, että poliittinen on irrotettu hallinnosta. Palvelun tilaaja ja palvelun tarjoaja ovat kaksi täysin erillään toimivaa entiteettiä, joilla on näin ollen mahdollista olla täysin ristiriitaiset arvot ja tavoitteet, joita ei tarvitse yrittääkään sovittaa yhteen, vaan kysymys on yksinkertaisesti kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta. Tämä ei saman yksikön tai instituution sisällä olisi mahdollista, siis ainakaan periaatteellisella tasolla. Tätä erotusta ei voida kuitenkaan toteuttaa sataprosenttisesti, eikä erotus vähemmässäkään määrin ole missään nimessä ongelmatonta. Esimerkiksi Iso-Britanniassa toteutettu rautateiden yksityistäminen on varoittava esimerkki huonosti suunnitellusta, toteutetusta ja toteutuneesta erottamisesta. Junamatkustamisen taso laski, onnettomuuksien määrä kasvoi, lippujen hinnat nousivat ja julkinen sektori ei edes varsinaisesti hyötynyt mitään. Toinen tapa ratkaista tämä asia, on kehittää poliittisen hallinnon ja johdon tietotaitoa. Usein vallalla on väärinkäsitys, että poliittiset toimijat olisivat jotenkin ”valmiita”, eikä heidän toimintaansa voisi kehittää ja optimoida. Luottamustoimien tehtäväkoulutus, hallinnon seminaarit ja erityisten teemojen ympärille kootut asiantuntijakomiteat ovat käytännön esimerkkejä siitä miten paikallishallinnon poliittinen aspekti voi kehittyä hallinnon ja johtamisen mukana, tukien näin kokonaisvaltaista kehitystä. Kansalaisten vaikutusvallan merkitys on hyvin olennainen osa poliittista hallintoa. Poliittisuuden merkitys johtamisessa on suoraan verrannollista kansalaisaktiivisuuteen ja edustuksellisen demokratian toimivuuteen. Nykyisessä tilanteessa, jossa perinteiset vaikuttamismetodit ovat menettämässä asemaansa, täytyy olla ennakkoluuloton uusien vaikuttamisen kanavien kehittämisessä ja ennen kaikkea niiden käyttöönotossa. Yksittäisille ihmisille voidaan antaa osallistumisen mahdollisuus kansanäänestysten, projektisuunnitteluun osallistumisoikeuden, kehityskeskusteluiden ja hallinnon sisäisen demokratian kehittämisen kautta. Yksityisen sektorin osaamisen ja resurssien sekä kolmannen sektorin verkostojen ja aktiiviryhmien liittäminen tähän kaikkeen on olennaisen tärkeää.

Kuten edellisessä kappaleessa mainittiin, yksityistäminen ei ole itsestäänselvä tie menestykseen, mutta sen omaksuminen tarpeen mukaan on olennaisen tärkeää. Julkinen tuotanto on niin sanottujen julkishyödykkeiden kohdalla perusteltua (Begg, David 2008. 322-324). Kilpailu ja kilpailuympäristössä selviytyminen on kuitenkin CoT-projektin tiimoilta alettu ymmärtää myös jokaista julkisyhteisöä koskevaksi. Yksityisellä sektorilla on tässä mielessä paljon annettavaa, koska jonkinasteista markkinataloutta on kuitenkin harjoitettu ihmiskunnan alusta alkaen. Kapeakatseinen käsitys kilpailusta, jossa lyhyen aikavälin kustannukset tai saavutettavat säästöt ovat ainoat merkittävät seikat, on hyvin ominaista poliittiselle hallinnolle, joka ei ole omaksunut strategisen johtamisen periaatteita. Jokaisella markkinaosapuolella on strategia ja näitä strategioita vastaan pitää olla myös vastastrategia – kilpailijoilla ainakin on. Vaikeus onkin saavuttaa tämä historian aikana kehittynyt liiketaloudellinen ajattelutapa myös poliittisessa päätöksenteossa. Vaihtoehtoisten ratkaisumallien etsintä, päättäminen itse tuottamisen tai ulkoistamisen välillä ja kilpailukysymykset (toisten kuntien,

kaupunkien, maiden välillä) linkitetään kaupungin strategiaan ja paikallisyhteisön pitkän aikavälin hyötytavoitteisiin. Ajattelun muutokseen sisältyy myös tarve päästä irti vanhasta asiakastytyväisyysajattelusta. Julkisen sektorin ”asiakas” ei ole sitä mitä yksityisen sektorin asiakas, eikä yksityisen sektorinkaan asiakas ole niin yksinkertainen kuin perinteiset käsitykset antavat ymmärtää. Asiakkaan tyytyväisyyden saavuttamisesta tulee siirtyä kohti jaetun arvonlisäyksen mallia, jossa otetaan huomioon myös kilpailijat ja kilpailevat ”tuotteet”, niitä jotka hyödykkeitä eivät käytä tai ovat vasta potentiaalisia käyttäjiä sekä tuotteiden tai palveluiden elinkaari. Miten hyvin esimerkiksi perusopetus palvelee työelämän tarpeita, kuinka monelta sosiaalitoimen asiakkaalta uuteen virkistysalueeseen kohdistetut resurssit ovat pois tai kuinka paljon vanhan hiilivoimala hiukkaspäästöt heikentävät kuntalaisten elämänlaatua.

### 4.3 Ydinkompetenssien huomioonotto Jyväskylässä

Strategisen johtamisen ydinkompetensseilla tässä yhteydessä tarkoitetaan 1) vision ja mission kehittämistä, 2) muutoksesta neuvottelemista, 3) viisasta verkostoitumista sekä 4) seurannasta ja arvioinnista oppimista. Jyväskylän kaupungilla ei ole yhtä yhtenäistä visiota, vaan alayksiköillä, kuten opetus- tai museotoimella, on jokaisella omansa. Pääasiassa tämä johtuu juuri poliittisen hallinnon kehityksen poikkeavasta asteesta suhteessa ei-poliittiseen hallintoon ja johtamiseen. Kaupunginvaltuusto suurinta valtaa käyttävänä toimijana ei ole yhtenäinen, vaan poliittisesti hajanainen kokonaisuus, jonka on mahdotonta nykyisellään hahmottaa yhtenäistä strategiaa. Asioita käsitellään ongelma kerrallaan, eivätkä päätökset noudata yhtä jäsenettyä linjaa, vaan ne ovat kulloinkin muodostettuja *ad hoc* -kompromisseja. Muutoksesta neuvottelu taantuu valitettavan usein päättymättömäksi väittelyksi, joka paradoksaalisesti ehkäisee muutoksen syntymistä. *Status quo* on ainoa vaihtoehto tilanteessa, jossa muutoksesta ei voida päästä neuvottelemalla sopuun. Toisaalta tämä estää huonosti valmisteltujen uudistusten voimaantumisen, mutta yleensä vain jarruttaa kehitystä. Viisaassa verkostoitumisessa ollaan otettu edistysaskelia, mutta paljon kehitettävää vielä löytyy. Päälekkäisen toiminnan ja kommunikaation puutteen vuoksi toiminta on paikoin todella tehotonta; jopa suuren mittaluokan päätöksiä, kuten Keljonlahden voimalaitosta koskevia yksityiskohtia, saatetaan hoitaa intuitiolla puutteellisen informaation pohjalta. Seuranta ja arviointi on kehittynyt todella paljon viimeisten vuosikymmenien aikana, mutta niistä oppiminen – eli olennaisen tiedon omaksuminen – on kuitenkin edelleen vajavaista. Strategiat käsitetään niin sanotusti kiveen kirjoitetuiksi, eikä suunnanmuutoksia uskalleta ottaa vaikka olosuhteet niitä edellyttäisivät.

Paikallishallinnossa on tästä kaikesta huolimatta luotu tai omaksuttu monia hyviäkin käytänteitä, jotka palvelevat strategisen johtamisen periaatteita. Esimerkiksi mielenterveyspalveluiden uudistamisen suhteen yhteistoiminta eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä on toiminut esimerkillisesti. Logistiikasta ja julkisten tilojen uudelleenjaosta vastaavat asiantuntijat ovat todella toimineet

yhdessä sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten kanssa. Tietoa on välitetty myös kuntalaisille, joille on tarjottu useita vaikuttamiskanavia kehitystyön varrella, ja heidän mielipiteitään on todella pyritty huomioimaan. Ajatus keskustan autottomuudesta taasen on esimerkki pyrkimyksestä pitkäjänteiseen visionrakentamiseen. Tällaista kehitystä tukee kävelykadun laajentaminen, toisaalta hidastaa Kirkkopuiston parkkilotan rakentaminen, mutta monilta osin tavoitteet ovat yhteneväiset eri toimijoidenkin välillä. Tavoitteen pääsemisen tavoista vain ollaan kovin erimielisiä.

## 5 STRATEGISEN JOHTAMISEN KEHITTYMINEN

### 5.1 Strategisen johtamisen tarkastelua Hämeenlinnan näkökulmasta

Toisessa luvussa mainittiin, että strategisesta johtamisesta on tullut CoT-projektin myötä tärkeä osa hämeenlinnaista hallintokulttuuria. Strategisen johtamisen käsite ei kuitenkaan ole staattinen tai yksiselitteinen, vaan sekin on muuttunut ja kehittynyt ajan myötä. Esimerkiksi New Public Management ja tulosjohtaminen sisälsivät tavallaan käsitteen sisältämiä piirteitä, etenkin hallinnon hajauttamiseen liittyviä teemoja. Siirtymää näistä on kuitenkin selvästi tapahtunut ja strateginen johtaminen tarkoittaakin Hämeenlinnan kontekstissa nykyisin aika lailla erilaisia asioita ja sisältöjä. Erityisesti on ryhdytty korostamaan oppimisprosesseja jokapäiväisessä työnteossa. Erilaiset lähestymistavat kuitenkin sekoittuvat vahvasti muodostaen erilaisia yhdistelmiä perinteisemmistä ja moderneista toimintatavoista.

Strateginen johtaminen nähdään edelleen yleisemmin niin sanotun rationaalisen valinnan teorian pohjalta. Se korostaa virkamiesten ja asiantuntijoiden roolia hallinnon suorittamisessa. Katsotaan, että paras tieto-taito löytyy melko pieneltä ryhmältä ihmisiä, jotka ovat työnsä tai luottamustoimensa puolesta vihkiytyneitä kunnassa käsiteltäviin asioihin. Näiden ihmisten pitää pysyä asioiden tasalla ja siten kontrolloida tapahtumien kulkua ja muutoksen suuntaa ja nopeutta. Kunnan toimintaympäristö nähdään siten, että sitä pystytään ennakoimaan ja kontrolloimaan. Strategian toteuttamisen kannalta prosessi nähdään melko yksinkertaisena: asiantuntijat luovat tavoitteiden pääraamit, joita operatiivinen taso sitten ryhtyy käytännön tasolla toteuttamaan. Työnjako on siis melko formaali. Sovitusta strategiasta ei mielellään lipsuta, vaan sitä pyritään toteuttamaan mahdollisimman tunnollisesti. Valvonnan, tarkkailun ja kontrolloinnin merkitys korostuu prosessin eri vaiheissa. Yleisesti ottaen tämän lähestymistavan hyvänä puolena voidaan pitää prosessien yhtenäisyyttä ja selkeyttä. Kokonaiskuva toiminnasta säilyy koko ajan selkeänä ja johto pystyy jatkuvasti näkemään tilanteen kehittymisen. Hallintointiin osallistuvat henkilöt pystyvät käyttämään vahvuusalueitaan ja jokaisella on varmasti selvä kuva siitä, mitä kunkin pitää tehdä. Huonoista puolista päällimmäiseksi nousee prosessien jäykkyys. Jo pelkkä oletus siitä, että nykyinen kunnan toimintaympäristö on ennakoitava ja kontrolloitava, on melko riskialtis. Tämän kaltainen strategia ei kykene reagoimaan muutoksiin riittävän nopeasti ja perusteellisesti. Lisäksi hyvin paljon tieto-taitoa jää käyttämättä, jos esimerkiksi kuntalaisia ei kuunnella päätöksenteon yhteydessä. On suuri vaara, että tällaisella toimintatavalla organisaatio pyörii ikään kuin vajaatehoisena. Hämeenlinna onkin CoT-projektin myötä pyrkinyt siirtymään erilaisiin paradigmoihin.

Strategisen johtamisen keskiöön on yhä voimakkaammin noussut oppimisen korostaminen. Tämän edellytyksenä on ollut se, että käsitys toimintaympäristön staattisuudesta ja kontrolloitavuudesta on kyseenalaistettu. Toisin sanoen on hyväksytty käsitys, jonka mukaan ympäristössä tapahtuu jatkuvasti muutoksia, joihin voidaan toki varautua, mutta joiden sisältöön ei voida juurikaan vaikut-

taa. Erityisen kouriintuntuvasti tämän on voinut todeta viimeisten muutaman vuoden aikana, jolloin kansainvälinen rahoituskriisi on iskenyt vaikutuksineen myös Suomeen ja tšekäläisiin kuntiin. Muutoksiin pitää pystyä sopeutumaan ja tässä suhteessa oppimisen ja vuorovaikutuksen teemat ovat nousseet agendalle yhä voimakkaammin. Ei nähdä enää järkeväksi luoda liian tiukkaraamaisia ja jäykkiä strategioita, koska niitä ei tietyn ajan päästä pystytä välttämättä järkevällä tavalla toteuttamaan. Siksi hallinnollisten prosessien on oltava joustavia ja reflektiivisiä. Oppimista pitää tapahtua organisaation jokaisella tasolla, liian tiukoista hierarkioista pitää päästä eroon. Esimerkiksi erilaiset ryhmätyömuodot ovatkin tämän johdosta suositeltavia. Oppimisen pitää olla toiminnan keskiössä ja sitä pitää tapahtua jokapäiväisessä tekemisessä. Oppimisen myötä yksilöt myös sopeutuvat paremmin organisaation tavoille ja sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin. Myös sitoutuminen syvenee. Johdon tehtävänä on toimia esimerkkinä ja luoda innostava ympäristö, jossa yksilöt voivat kehittyä. (Robbins 2000, 26–27.)

## 5.2 Perinteisen organisaation ongelma

CoT-yhteisössä strategista johtamista on pyritty kehittämään vielä tästäkin pidemmälle. Päästrategiaan ei haluta enää kiinnittää niin paljon huomiota, vaan keskittyminen kohdistuu lähes täysin jokapäiväiseen työhön ja reagointiin toimintaympäristössä tapahtuviin, väistämättömiin muutoksiin. Organisaation visio ei ole vain johtoportaan sanelema, vaan se muotoutuu eri tasojen toimijoiden yhteistoiminnan seurauksena. Visio onkin strategiaa laajempi ja abstraktimpi käsite, se sisältää vähemmän konkreettisia tavoitteita ja toimintamalleja. Erilaisia ideoita ja toimijoita arvostetaan; organisaation diversiteetti nähdään rikkautena ja suorastaan välttämättömänä menestyksen saavuttamiseksi. Toimintatapojen ja teemojen onnistumista voidaan toki arvioida jälkikäteen ja tehdä tämän perusteella päätelmiä siitä, millaiset keinot ovat kyseisen organisaation kohdalla toimivia. Johtopäätöksiä ei saa kuitenkaan viedä liian pitkälle, sillä ympäristö muuttuu aina ajan myötä ja siten myös toimintatapojen pitää muuttua. Oppimiseen ja reagointiin perustuvien strategioiden paras puoli on ilman muuta niiden joustavuus ja muuntautumiskyky. Ne ottavat laajasti huomioon erilaisen asiantuntijuuden, kunnioittavat yksilöiden luovutusta, eivätkä liiaksi kunnioita hierarkioita. Ne ovat kiinni ajassa ja muutoksessa ja pystyvät siten toimimaan tilanteen vaatimalla tavalla. Muutokset organisaatorakenteessa ovat mahdollisia nopeallakin aikataululla, jolloin tehokkuuden ylläpitäminen on mahdollista. Huonona puolena voidaan mainita se, että tämänkaltaiset mallit voidaan kokea epäselviksi ja pirstaleisiksi. Monelle sopii varmasti paremmin, että työtehtävät ovat selkeästi määriteltyjä ja että selvä strategia ohjaa tekemistä. Hierarkiat luovat monelle turvallisuudentunnetta, joka on hyvin tärkeä tehokkaan työsuorituksen aikaansaamiseksi. Organisaatiosta saattaa ylireagoida jokaiseen toimintaympäristön muutokseen, jolloin sen toiminnasta voi tulla kaoottista kimpoilua suunnasta toiseen. Joka tapauksessa Hämeenlinna on

pyrkinyt ottamaan entistä enemmän huomioon oppimiseen ja reagointiin liittyviä toimintatapoja.

Millainen sitten olisi hyvä strategisen johtamisen malli nykytilanteessa? On hyvä lähteä liikkeelle siitä, että kannattaa välttää ääripäitä ja yrittää löytää ratkaisu tekemällä jonkinasteisia kompromisseja erilaisten vaihtoehtojen väliltä. On selvää, että kunnan on nykyisin pakko ottaa huomioon yhä enemmän keskusteluun, reagointiin ja oppimiseen liittyviä toimintatapoja, mutta toisaalta ei saa täysin unohtaa myöskään perinteisiä, johtaja- ja asiantuntijavetoisia strategioita. Hämeenlinnan tavoitteena oli ottaa enemmän kuntalaisia huomioon päätöksentekoprosesseissa ja ylipäätään demokratisoida hallintoa. Nämä ovat hyviä tavoitteita, mutta on välttämätöntä muistaa, ettei tässäkään saa mennä liian pitkälle. Kuntalaisaloitteiden määrä voi olla suuri, jolloin on pakko pystyä erottamaan järkevä ja vähemmän järkevä palaute. Tavallisilta kansalaisilta tulevat ehdotukset voivat olla emotionaalisesti latautuneita ja perustua puutteellisiin tietoihin. Johtoasemissa olevien henkilöiden on muistettava asemansa, minkä johdosta he lopulta ovat vastuullisia päätöksenteosta. Tämä ei tarkoita sitä, että johtamisotteen pitäisi olla millään tavoin mielivaltaista, vaan avainasemissa olevien henkilöiden on kyettävä tekemään myös ikäviä, kansalaispalautteen vastaisia päätöksiä. Hallinnon joustavuus on ehdottomasti asia, johon on kiinnitettävä jatkuvasti enemmän huomiota. Ei saa hirttäytyä edes hyväksi havaittuihin malleihin, vaan toimintaa on koko ajan pystyttävä arvioimaan kriittisesti. Kunnalla on oltava yleinen visio siitä, mihin suuntaan halutaan edetä. Jopa yleinen toimintastrategia voisi olla hyvästä. Muutoksiin pitää pystyä kuitenkin reagoimaan riittävän nopeasti, mutta kaikenlaisia täyskäännöksiä tulee välttää. Organisaation hierarkiat eivät saa olla liian jyrkkiä, mutta on siltikin tarpeellista määritellä melko tarkasti kunkin työntekijän ja työyksikön tehtäväkentän raamit. Kaiken kaikkiaan oppimisen pitää olla keskeinen osa hallinto- ja työkuultuuria. Tällä tavoin organisaatio voi kehittyä ja vastata ajan mukanaan tuomiin haasteisiin. Johdon tehtävän on luoda innostava työympäristö ja motivoida omalla toiminnallaan myös alempia tasoja. Sen on oltava selkeästi vastuussa toiminnasta, jolloin se lopulta tekee päätökset. Päätöksentekoprosesseissa on kuitenkin pyrittävä ottamaan huomioon niin operatiivisen tason ideat kuin tiettyyn pisteeseen asti kuntalaispalautekin. Johtoportaasta ei saa muodostua norsunluutornia. Tällä tavoin organisaatiosta muodostuu yhteisö, jossa on motivoituneita ja siten myös tehokkaita työntekijöitä. Tämän seurauksena myös kunnassa asuvien ihmisten on mahdollista nauttia mahdollisimman hyvin toimivasta kunnasta.

## 6 LOPPUPÄÄTELMÄT

Suomalainen kunta on murroksessa. Sen tehtävät sekä toiminta- ja johtamistavat ovat käyneet läpi muutosvaihetta. Resurssit ovat lähes kaikkialla tiukassa. Lisäksi haasteita luovat muun muassa huoltosuhteen eittämätön vääristyminen sekä globalisaatio moninaisine vaikutuksineen. Näiden tekijöiden summana kuntien on ollut pakko kiinnittää jatkuvasti enemmän huomiota kustannustehokkuuteensa. Niiden joskus monopolistinen asema alueen palveluntuotannossa on väistynyt erilaisten yhteistoimintamallien tieltä. Ennen kaikkea tämä on tarkoittanut yksityisen sektorin mukaantuloa myös peruspalvelujen tuottamiseen. Toisaalta myös kuntarajat ylittävä yhteistyö esimerkiksi sairaanhoidon järjestämisessä on yleistynyt. Lisäksi kuntaliitokset osaltaan kuvaavat sitä, kuinka yksittäisen, pienikokoisen kunnan on nykyisin hyvin vaikea suoriutua kaikista sille kaavailuista tehtävistä. Hallinnon hajauttamisesta on tullut aivan keskeinen osa suomalaisen kunnallishallinnon arkipäivää. Ilmeistä myös on, että samalla johtamisen on ollut pakko mukautua ajan tuomiin vaatimuksiin.

Hämeenlinnan kaupunki reagoi näihin muutoksiin omalla tavallaan. Se osallistui Cities of Tomorrow-hankkeseen, joka myötä se pyrki kehittämään hallintokulttuuriaan kansainvälisten vaikutteiden avulla. Projektin keskiössä oli jatkuvan oppimisen ja reflektiivisen toimintatavan teemat. Hallinto- ja päätöksentekovastuuta pyrittiin hajauttamaan ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia edistämään. Yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa lisättiin. Hämeenlinnan suhtautumista uudistuksiin voitaisiin kuvailla ennakkoluulottomaksi, mistä monet suomalaiset kunnat saisivat ottaa oppia. Kunta tiedosti uudistustarpeet ja reagoi niihin riittävän järein keinoin. Toimintaympäristön muutoksia pyrittiin tarkkailemaan ja niihin haluttiin varautua etukäteen. Tämän saavuttamiseksi esiin nousi strateginen johtaminen, josta tuli keskeisin väline uudistusten saavuttamiseksi.

Strategisen johtamisen keskiössä on kokonaiskuva siitä, mitä johtamisella ja hallinnoinnilla halutaan lopulta saavuttaa. Hämeenlinnan tapauksessa tämä on toimiva, asukasystävällinen ja taloudellisesti terveellä pohjalla toimiva kunta. Strategian asettaminen ei saa olla päämäärä sinänsä, vaan on todella tiedettävä riittävällä varmuudella, mihin suuntaan uudistuksia halutaan viedä. Lisäksi se on neuvottelujen ja keskustelun tulos, jolloin siinä on eittämättä mukana kompromissihenkeä. Puhuttaessa poliittisesta järjestelmästä yhteisen strategian luominen voi osoittautua mahdottomaksi, jolloin strategista ulottuvuutta voidaan viedä erilaisille alayksiköille. Kun strategiaa ryhdytään viemään käytännön tasolle, on viestintäsuhteiden oltava kunnossa, jotta kaikki organisaation tasot tekisivät töitä samaan suuntaan, yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Strategia on pystyttävä perustelemaan hyvin, jotta ihmiset sitoutuvat siihen. Tällä tavoin vastuuta strategiaan liittyvien toimien toteuttamisesta voidaan aidosti hajauttaa. On tunnustettava, että osaamista löytyy organisaation jokaiselta tasolta. Johdon tehtäväksi tässä suhteessa jäävät strategian päälinjojen suunnittelu sekä sen toteutumisen seuraaminen. Jos ilmaantuu ongelmia tai epäkäytännöllisyyksiä, ei kynnyks suunnan korjaamiseen saa olla liian korkea. Virheistä ja eroavista toimintatavoista oppiminen on aivan oleelli-

nen osa strategista ajattelua. Nykyisin strategiaa laadittaessa on välttämätöntä ottaa huomioon erilaiset yhteistyömuodot ja yhä vahvemmin yksityisen sektorin toimintatavat. Kustannustehokkuutta pystytään lisäämään kilpailuttamisen kautta ja on selvää, ettei kunnilla ole varaa jättää tätä keinovalikoimaa ilman huomiota.

Kuntien on pakko sopeutua sekä paikallisen että globaalin toimintaympäristön muutoksiin. Tämä vaatii ratkaisuja, jotka voivat tuntua dramaattisiltakin. Eräs erittäin varteenotettava keino menestyksen saavuttamiseksi on strategisen johtamisen parempi ymmärtäminen ja hyödyntäminen. Hyvin toteutettuna se voi olla väline, joka ohjaa kunnan toimintaa vaikeasti ennustettavassa ja turbulentissa ympäristössä. Hämeenlinnassa näin on pyritty toimimaan ja tulokset ovat olleet rohkaisevia.

## 7 LÄHDELUETTELO

### PRIMÄÄRILÄHDE

**Arnkil, Robert.** 2004. *Case No. 009/04*. Milan: SDA Bocconi, School of Management.

### INTERNETLÄHTEET

**Hämeenlinnan kaupunki.** *Tilastotietoa Hämeenlinnasta*.

[Http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/Tilastotietoa/](http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/Tilastotietoa/), 15.4.2010.

**Johanson, Jan-Erik.** Strateginen johtaminen -luentomateriaali.

[Http://www.valt.helsinki.fi/staff/jjohanso/luento1.ppt](http://www.valt.helsinki.fi/staff/jjohanso/luento1.ppt), 15.4.2010.

**Jyväskylän kaupunki.** *Tietoja Jyväskylästä*. [Http://jyvaskyla.fi/info/tietoja\\_jyvaskylasta](http://jyvaskyla.fi/info/tietoja_jyvaskylasta), 15.4.2010.

**Tilastokeskus.** *Kunnallisvaalien tietokantataulukoita*. [Http://www.stat.fi/til/kvaa/tau.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/tau.html), 15.4.2010.

**Tilastokeskus.** *Tilastotietoa Suomen kunnista*. [Http://www.stat.fi/tup/kunnat/tilastotietoa.html](http://www.stat.fi/tup/kunnat/tilastotietoa.html), 15.4.2010.

**Yle.** *Kunnallisvaalit 2008*. [Http://www.yle.fi/vaalit2008/tulospalvelu/kunnat/](http://www.yle.fi/vaalit2008/tulospalvelu/kunnat/), 15.4.2010.

### KIRJALLISUUS

**Begg, David.** 2008. *Economics, 9<sup>th</sup> edition*. Berkshire: McGraw-Hill Education.

**Lämsä, Anna-Maija.** 2005. *Organisaatiokäyttämisen perusteet*. Helsinki: Edita.

**Robbins, Stephen P.** 2000. *Essentials of organizational behavior*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

**Sun Tzu.** 2007. *Sodankäynnin taito*. Helsinki: Tietosanoma.

## Case: Finnpaper OYJ

Ville Pekkala & Jussi Rönkkö

Metsäteollisuus on perinteisesti ollut erittäin keskeinen osa suomalaista vientiteollisuutta. Usein onkin todettu, että etenkin paperiteollisuuden merkitys koko maan taloudelle on erittäin ratkaiseva. Viimeisten vuosien aikana tämä perinteinen ala on ajautunut vaikeuksiin, mikä on näkynyt paperitehtaitten lakkauttamisena tai niiden siirtämisenä halvemman työvoiman maihin. Tämä on luonnollisesti näkynyt myös runsaina irtisanomisten määränä. Paperiteollisuusyrityksetkin ovat siis joutuneet yhä vahvemmin tilanteeseen, jossa niiden on ollut pakko parantaa kustannustehokkuuttaan ja löytää toiminnastaan sektoreita, joista säästää. Finnpaper on lähestynyt näitä kysymyksiä logistiikan kautta: se on pyrkinyt löytämään keinoja, joilla kansainvälisiä jakelujärjestelmiä voitaisiin tehostaa ilman, että yrityksen pitkän tähtäimen suunnitelmat ja toimintaperiaatteet vaarantuisivat.

Suomalaisella paperiteollisuudella on pitkät perinteet. Puu- ja paperituotteet olivat jo 1900-luvulle tultaessa nousseet tärkeimmiksi vientituotteiksi. Eurooppalaisille markkinoille pääseminen oli tuolloin kuitenkin hankalaa jo pelkästään välimatkojen takia. Maan itsenäistymisen jälkeen alan yritykset kykenivät löytämään yhteistyökeinoja, jotka helpottivat viennin järjestämistä. Tärkeässä asemassa tässä suhteessa oli juuri Finnpaper, jonka kautta järjestettiin puu- ja paperiteollisuusyritysten markkinointia ja myyntiä. Toisen maailmansodan jälkeen se otti vastuulleen myös suuren yritysjoukon toimitus- ja kuljetustoimintojen järjestämisen. Tämänkaltaisen keskittämisen kautta Finnpaper pystyi tehokkaasti neuvottelemaan hyviä sopimuksia yhteistyöyrityksilleen, jolloin niillä ei ollut myöskään tarvetta itse järjestää myyntiään. Syntyi vakioitu toimintamalli, jonka avulla kuljetusreitit ja –aikatauluja pystyttiin suunnittelemaan. Suomen luonnontieteelliset olot pitkin välimatkoineen ja vuodenaikojen vaihteluineen loivat haasteita, joita pyrittiin ratkaisemaan suurilla varastoilla. Tätä kautta haluttiin turvata se, että tuotteita oli mahdollisimman usein saatavilla. Korkeaa palveluastetta pidettiin toiminnan keskeisenä piirteenä.

Paperitehtaita syntyi useimmiten rannikolle, joihin puutavaraa pystyttiin kuljettamaan niihin suoraan vesistöjä pitkin. Usein tehtaat sijaitsivat pienissä kunnissa, jolloin niiden työllistävä vaikutus nousi erittäin merkittäväksi. Kuljetuksissa turvauduttiin paikallisiin kuntien omistamiin satamiin, minkä johdosta myös kuljetusyritykset olivat pakotettuja käyttämään tiettyjä, lähes aina pienikokoisia satamia. Satamien määrä oli suuri, jolloin kuljetukset ulkomaille järjestettiin erittäin hajautetusti. Näistä tekijöistä seurasi myös se, että esimerkiksi ahtausyritykset pääsivät melko monopolistiseen asemaan. Lisäksi satamat ruuhkautuivat helposti. Tämä ei luonnollisesti ollut kovin tehokas ja toimiva systeemi, minkä takia suuret teollisuusyritykset ryhtyivät keksimään keinoja, joilla kustannuksia pystyttäisiin laskemaan ja toimintaa tehostamaan. 1970-luvulla otettiin esimerkiksi käyttöön laajasti konttiliikenne, mikä mahdollisti huomattavasti suurempien tavara- ja raaka-ainemäärien kuljettamisen. Tämän myötä kuljetuksia myös pystyttiin käsittelemään satamissa paljon nopeammin ja kätevämmiin, mikä vähensi ruuhkia ja pienensi varastomääriä

Finnpaper Oyj oli saavuttanut 1980- ja 1990-lukujen taitteessa merkittävän aseman eurooppalaisten paperintuottajien joukossa. Sen päätuote oli sanomalehtipaperi, jonka tuottajana se oli maanosan viiden suurimman joukossa. 1990-luvun tiukka taloustilanne koetteli sitäkin. Vaikka se 2000-luvulla onnistuikin nostamaan myyntiään, sen varsinainen voitto pieneni. Tämän takia yhä enemmän jouduttiin kiinnittämään huomiota kuljetusten ja kokonaislogistiikan tehokkaaseen toteuttamiseen. Vaikka metalli- ja elektroniikkateollisuusyritysten viennin taloudellinen arvo olikin nousut kaikista merkittävimäksi, määrällisesti paperituotteet muodostivat edelleen selkeästi suurimman ryhmän. Tämän vuoksi suurien paperiteollisuusyritysten merkitys satamien eri toimijoille on säilynyt aivan keskeisenä.

Paperintoimitus oli epäsäännöllistä ja toimitusaikataulut vain karkeita arvioita vielä viime vuosisadan puolessavälissä. Liikennöinti oli jopa mannertenvälistä, mutta vain täysillä lasteilla, jotta kuljetus säilyi kustannustehokkaana. Alusten purkaminen oli hidasta, ja talviolosuhteet vaikeuttivat työtä entisestään. Sodanjälkeisenä perintönä useat paperitehtaat, laajat talousmetsäalueet ja kauppalaivaston alukset olivat tuhoutuneet. Uusien tuotantolaitosten ja metsänistutuksen lisäksi metsä- ja paperiteollisuuden yritykset perustivat 1940-luvulta alkaen omia laivavarustamoita, joilla paikattiin sodan aiheuttamaa kuljetusvajetta. Muun muassa nykyinen kuljetusalan jätti Finlines Group on näissä olosuhteissa perustetun Suomen Höyrylaivaosakeyhtiön peruja. Tätäkin puolta ovat olosuhteiden mahdollistamina Suomen mittakaavassa hallinneet pari vahvaa toimijaa tai suoranaista monopolitoimijaa.

Finnpap:in eli Suomen Paperitehtaiden Yhdistyksen purkamisen jälkeen suomalaisessa paperiteollisuudessa alkoi uusi kilpailun aikakausi. Finnpap:in mahdollistama metsäteollisuuden kasvu, tietojärjestelmien kehittäminen ja eriytyneet jakeluverkostot antoivat edellytykset myös yritysten väliselle logistiselle kilpailulle. Erityispiirre suomalaisessa teollisuudessa on tiukka rajanveto eri teollisuudenalojen ja teollisuustoimijoiden välillä. Esimerkiksi paperi- ja metalliteollisuuden tuotteita ei kuljetettu samoilla aluksilla, vaikka standardisointi ja konttikuljetukset valtasivat kansainvälistä alaa. Yhteistyö oli olematonta, eikä suurimmilla toimijoilla ollut intressiä muuttaa tilannetta miksiään.

Kaikesta huolimatta satamatyöskentely ja rahdinkäsittely kehittyi 1970- ja 1980-luvuilta alkaen – olosuhteiden pakottamana. Kustannukset Suomessa per tonni olivat selkeästi Manner-Eurooppaa korkeammat. Kehitystyö alkoi keskittymällä rahtiin ja rahdinkäsittelyyn. Siinä missä muualla maailmassa keskityttiin rakentamaan suurempia aluksia ja tilavampia kontteja, ei Itämeren koon vuoksi tämä ollut Suomen olosuhteissa mahdollista. Kehittämällä satamien tavarankäsittelykykyä ja -nopeutta standardoimalla ja korkeaa teknologiaa hyödyntämällä otettiin kiinni se etumatka, jonka kilpailijat muualla maailmassa olivat saavuttaneet pelkällä koolla. 1980-luvulla suomalaisten laivanomistajien keskimääräinen alustenkoko itse asiassa pieneni. Seuraava kehitystyön tärkeä askel oli informaatioteknologian valjastaminen logistiikan palvelukseen. Reitti-, asiakas-, tavar-, toimitus- ja kuljetustietokannat sekä erityisesti niiden tehokas hyväksikäyttö avasivat uusia

mahdollisuuksia ja kilpailuetuja. Kiihkein kehitys päättyi kolmanteen vaiheeseen, jossa integroitiin eri teknologiset infrastruktuurit yhdeksi kokonaisuudeksi. Kehitystyön hedelmät otettiin käyttöön kaikilla osa-alueilla ja ne pyrittiin synkronoimaan toimivaksi kokonaisuudeksi. Tietokoneet valtasivat terminaalit, laivat ja viestivälineet – samat standardit toimivat niin kuljetuksessa, ahtaamisessa kuin tavarankäsittelyssä.

Kehittämisen varaa suomalaisessa paperiteollisuudessa kuitenkin oli vielä 1990-luvulla ja on edelleen. Toimiala on hankkinut itselleen vanhanaikaisen maineen ja koko alan kannattavuus Suomessa on asetettu kyseenalaiseksi. Paluu vanhoihin, keskitettyihin yhteistyöhön perustuviin, käytäntöihin näyttää ilmeiseltä. Toimitusaikoja, varastohallinnan tehokkuutta ja kustannustehokkuutta pyritään parantamaan yhdistämällä toimintoja sekä keskittämällä niitä samoille alueille. Sata-matoiminnan suhteen tämä tarkoittaisi keskittymistä Kotkaan ja Raumaan, kuljetuspuolen suhteen rautatiekuljetusten entistä tehokkaampaa käyttöä ja maantiekuljetusten molemminsuuntaista hyödyntämistä sekä varastojen suhteen nopeampaa tavarankiertoa ja väliaikaisvarastoinnin rajua leikkaamista. Kehittämisen käytännön kynnyksenä on ennen kaikkea resurssien puute. Vaikeuksiin ajautunut metsä- ja paperiteollisuus epäröi suuria investointeja vaativissa keskittämismuutoksissa, jotka ovat kuitenkin periaatteellisella tasolla paluuta entiseen. Alitajuntaisesti vaikuttaa ajatus siitä, että jotain vikaahan vanhoissa toimintaperiaatteissa on täytynyt olla, kun ne eivät ole enää käytössä – miksi siis palata vanhaan? Kasvavat markkinat ovat myös ihan jossain muualla kuin Länsi- ja Keski-Euroopassa, joten perusteita suurille logistisille investoinneille napapiirin tuntumassa ei enää ole perusteita verrattuna esimerkiksi viime vuosisadan tilanteeseen, jossa lyhyen välimatkan päässä sijaitisi paperin suurkuluttajamaa Saksa. Suomalaiset metsä- ja paperialan yritykset voivat ja toimivatkin edelleen, mutta niiden fyysinen sijainti ei ole enää yhtä selkeä asia. Metsäkoneyritys Ponsse voi nimellisesti olla kotoisin Vieremältä ja traktorinvalmistaja Valtra Suolahdelta, mutta molemmat ovat panostaneet sekä teollisuus- että palvelutoimintaansa Etelä-Amerikkaan ja Aasiaan. Sama koskee paperikoneita, paperin valmistusta ja paperituotteiden markkinointia.